

# **Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Braunschweig

November 2008



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg</b>	<b>1</b>
1.1 Vollzug/Inanspruchnahme	1
1.2 Bewertungssystem	2
1.3 Kernaussagen der Förderkapitel	3
1.3.1 Kapitel I – AFP	3
1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung	5
1.3.3 Kapitel V – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	7
1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen	8
1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	10
1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	12
1.4 Wirkung des Gesamtprogramms	13
1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz	15

<b>Content</b>	<b>Page</b>
<b>1 Summary of the Main Results of the Ex Post Evaluation of the Hamburg Rural Development Programme</b>	<b>19</b>
1.1 Financial performance	19
1.2 Evaluation system	20
1.3 Core statements of the support chapters	21
1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid	21
1.3.2 Chapter III – Vocational Training	23
1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions	24
1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures	25
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	28
1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas	29
1.4 Impact of the overall programme	30
1.5 Programme implementation and funding efficiency	32

# 1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hamburg

## 1.1 Vollzug/Inanspruchnahme

Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 wurden etwa 84 Mio. Euro verausgabt – 10 % mehr als ursprünglich vorgesehen. Da diese zusätzlichen Mittel ausschließlich dem Küstenschutz zugute kamen, hat sich das finanzielle Gewicht des Küstenschutzes von 70 % auf rund 85 % der Programmmittel erhöht. Finanziell umfassender waren noch die Agrarinvestitionsförderung (AFP) und die Agrarumweltmaßnahmen in Verbindung mit der Natura-2000-Ausgleichszahlung. Alle anderen Maßnahmen umfassten nur wenige Projekte, die dadurch z. T. singular nebeneinander standen.

**Tabelle 1.1:** Öffentliche Mittel im Hamburger EPLR zwischen Soll und Ist sowie prozentuale Verteilung nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen

Maßnahme	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
	Ansatz	Ausgaben	% Ausgaben
<b>Förderschwerpunkt A</b>	<b>12,40</b>	<b>6,08</b>	<b>7,2</b>
a Agrarinvestitionsförderung	7,34	5,63	6,7
b Junglandwirteförderung	0,67	0,20	0,2
c Berufsbildung	0,14	0,13	0,2
g Verarbeitung und Vermarktung	1,04	0,12	0,1
m Vermarktung von Qualitätsprodukten	1,53	0,00	0,0
Altverpflichtung VO (EG) Nr. 950/97	1,69	0,00	0,0
<b>Förderschwerpunkt B</b>	<b>56,10</b>	<b>72,15</b>	<b>85,4</b>
k Flurbereinigung	0,70	0,04	0,0
o Dorferneuerung	1,36	0,39	0,5
r AEP	0,41	0,25	0,3
s Fremdenverkehr und Handwerk	0,13	0,02	0,0
u Küstenschutz	53,50	71,45	84,6
<b>Förderschwerpunkt C</b>	<b>7,48</b>	<b>5,93</b>	<b>7,0</b>
e Ausgleichszahlung	0,21	0,10	0,1
f Agrarumweltmaßnahmen*	5,64	3,91	4,6
i Forstmaßnahmen	0,04	0,00	0,0
Altverpflichtungen	1,59	1,92	2,3
<b>Sonstige Ausgaben (Bewertung)</b>	<b>0,76</b>	<b>0,32</b>	<b>0,4</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>76,74</b>	<b>84,47</b>	<b>100,0</b>

\* Ohne Mittel der fakultativen Modulation.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Die Direktzahlungen in Hamburg im Vergleich zur 2. Säule waren 2006 von untergeordneter Bedeutung, auch wenn man den Küstenschutz als Hamburger Besonderheit außer Acht lässt.

Von den EU-kofinanzierten Programmen in den Jahren 2000 bis 2006 entfielen auf den EPLR Hamburg nach der ESF-kofinanzierten Beschäftigungsförderung die meisten Mittel. Die Regionalförderung spielte, da sie in Sankt Pauli konzentriert war, ebenso wie die Fischereiförderung eine zu vernachlässigende Rolle.

Außerhalb des Küstenschutzes war der Hamburger EPLR ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Auf die LF bezogen, lag die jährliche Förderintensität der Sektormaßnahmen bei rund 150 Euro je Hektar und 1.800 Euro je Betrieb, d. h. deutlich über den errechneten Werten für Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

## **1.2 Bewertungssystem**

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen und Raum für die Untersuchung spezifischer Fragen eines Stadtstaatenprogramms eröffnen. Zusätzliche Probleme waren in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungsstand der Projekte. Der für die Evaluationen 2007 bis 2013 vorgegebene Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen, Evaluation als Lerninstrument zu begreifen, zu verstärken. Interessanter aus unserer Sicht ist der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des EPLR Hamburg waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein statistische Daten) zurückgegriffen.

Die Evaluation des EPLR Hamburg war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsame Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

## 1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

### 1.3.1 Kapitel I – AFP

#### *Finanzmittel und Output*

Mit knapp 9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln wurden in Hamburg 2000 bis 2006 304 Förderfälle bewilligt. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 27 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag hinsichtlich des förderfähigen Investitionsvolumens auf gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Gebäuden (90 %), und hier vor allem bei Gewächshausbauten (52 %) und sonstigen Gebäuden. Letztere beinhalteten vielfach Investitionen in ULO<sup>1</sup>-Lager im Obstbau. Auf Investitionen in landwirtschaftliche Anpflanzungen entfielen 4 % des geförderten Investitionsvolumens. Rund die Hälfte der geförderten Investitionen wurde als umweltwirksam im positiven Sinn klassifiziert.

#### *Förderwirkungen*

Es konnten nur 25 geförderte Gartenbaubetriebe in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden, bei denen der Abstand zur Fertigstellung des Projekts entsprechend lang war. Angesichts dieser geringen Fallzahl und der heterogenen Betriebsstruktur (Produktionssparten) sind auf dieser Datengrundlage belastbare Aussagen kaum möglich. Die geringe Fallzahl lag nicht an den unzureichenden Daten, die Hamburg zur Verfügung gestellt hat, sondern an dem erforderlichen Abstand zur Messung von Wirkungen gegenüber dem Zeitpunkt der Fertigstellung von Projekten. Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen in Form einer schriftlichen Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben aus dem Gartenbau und mit Investitionen in die Direktvermarktung durchgeführt.

Bei den Wirkungen der geförderten Investitionen muss zwischen den gartenbaulichen Produktionssparten unterschieden werden. Grundsätzlich waren die Wirkungen im Zierpflan-

---

<sup>1</sup> ultra low oxygen.

zenbau deutlich positiver als im Obst- und im Gemüsebau. Dies gilt sowohl für die Einschätzung der befragten Fördermittelempfänger als auch für die aus den Ergebnissen der Sekundärdatenanalyse abzulesenden Tendenzen.

Die Entwicklung der Einkommen war bei den geförderten Betrieben im Zierpflanzenbau überwiegend positiv. Dies zeigt sich im Vorher-Nachher-Vergleich und beim Vergleich der geförderten Betriebe mit den ZBG<sup>2</sup>-Betrieben. Da im Zierpflanzenbau im Zuge der geförderten Investitionen im Mittel keine Flächenausweitung erfolgte, war die Einkommensverbesserung das Resultat einer intensiveren Produktion. Im Gegensatz dazu sank das Einkommen im Obst- und im Gemüsebau, ausgehend von den Buchabschlüssen, deutlich. Dieses Ergebnis steht beim Obstbau im Widerspruch zu den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung. Ein Grund dafür dürfte darin liegen, dass sich der Anstieg der Erzeugerpreise im Jahr 2007 nicht mehr in den ausgewerteten Buchabschlüssen niederschlug.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen nach Aussagen der befragten Betriebsleiter zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner oder später, durchgeführt worden wären.

Die quantitative Analyse der Arbeits- und Flächenproduktivität zeigte ähnliche Entwicklungen. Die qualitative Einschätzung der Arbeitsbedingungen und der Produktqualität seitens der befragten Betriebsleiter unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, dass zwischen den Anbausparten differenziert werden muss. Im Zierpflanzen- und im Obstbau wurden die Entwicklungen im Zuge der geförderten Investitionen positiv eingeschätzt, während sie im Gemüsebau von den Betriebsleitern eher negativ gesehen wurden.

Der Erhalt der Kulturlandschaft wurde von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) als das übergeordnete Ziel der Investitionsförderung genannt. Allerdings hatten die geförderten Investitionen nach Einschätzung von über 80 % der befragten Fördermittelempfänger keinen Einfluss auf dieses Ziel (mangelnde Relevanz des AFP). Nur wenige Befragte, die überwiegend aus dem Obstbau stammten, konnten hier positive Wirkungen erkennen. Drei Viertel der Befragten aus dem Gemüsebau sahen durch die geförderten Investitionen sogar Verschlechterungen mit Blick auf die Kulturlandschaft. Hier muss allerdings kritisch hinterfragt werden, inwieweit die Betriebsleiter die Wirkungen der AFP-Förderung auf die Kulturlandschaft beurteilen können.

Die Daten der GAK-Berichterstattung wiesen einen hohen Anteil der Investitionen mit positiven Umweltwirkungen aus (rund 50 % der Förderfälle). Dieser resultierte überwie-

---

<sup>2</sup> Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V.

gend aus den vielen energiesparenden Gewächshausinvestitionen. Auch die Einschätzungen der Betriebsleiter ergaben einen Anteil von fast der Hälfte der Investitionen, in denen sich der Umweltschutz verbessert hat. Es muss jedoch hinterfragt werden, ob die energiesparenden Investitionen, die bei steigenden Energiepreisen schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus durchgeführt werden, zur Umsetzung einer Förderung bedürfen.

### ***Empfehlungen***

Die durchgeführten Analysen geben Hinweise darauf, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (Relevanz- und Effektivitätsmängel) sowie durch Mitnahmeeffekte gekennzeichnet war (Effizienz-mängel). Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen und grundsätzlichen Überlegungen wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn wäre die Beseitigung gravierender struktureller Defizite im Gartenbau (Vier- und Marschlande) bei gleichzeitiger Erhaltung dieser Kulturlandschaft ein Förderziel. Allerdings müsste hier ein Zusammenspiel aus mobilitätsfördernden Instrumenten (z. B. Aufgabepremien, Übernahme aufgegebener Betriebe, Kooperationsanreize und entsprechende Beratung) und den Investitionshilfen erfolgen. Die alleinige Investitionsförderung mit der Konsequenz der weiteren Intensivierung auf den vorhandenen Flächen eröffnet langfristig keine Lösung der schwierigen Wettbewerbslage der betroffenen Betriebe. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten die notwendigen Wachstumsinvestitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Falls die derzeitige Produktionsstruktur jedoch, z. B. aus landschaftskulturellen Gründen, erhalten werden soll, wären gezielte Ausgleichszahlungen für die Bewirtschaftung der Flächen der effizientere Weg.

## **1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung**

### ***Inanspruchnahme***

Die Inanspruchnahme der Maßnahme entsprach den gesetzten Zielen. Über 94 % der ursprünglich im Hamburger Entwicklungsplan eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 89 fast ausschließlich eintägige Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 2.850 Teilnehmern gefördert. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 28 %.

Fördergegenstand waren Seminar- und Vortragsveranstaltungen im Rahmen der Veranstaltungsreihe: „Umwelt- und ressourcenschonender Anbau in Hamburg gemäß VO (EG) 1257/1999“. Die Zuwendung beantragte und erhielt zunächst das Bildungs- und Informationszentrum des Gartenbaus in Hamburg (BIG). Das BIG hatte die Federführung der im

Arbeitskreis „Planung von Veranstaltungen gemäß VO (EG) 1257/1999“ zusammengesetzten sieben Gruppierungen und leitete die Mittel an die Gruppe weiter, die den Kurs durchgeführt hat. Das jährliche Angebot der Reihe wurde in diesem Arbeitskreis, dem auch Umweltbehörde und Landwirtschaftskammer angehörten, abgestimmt. Die Kurse boten hauptsächlich drei Institutionen an: BIG mit über 70 % der Kurse, Ökoobstbaugruppe Norddeutschland (ÖON) und Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork (OVB). Die Beteiligung relevanter Gruppen an der jährlichen Ausgestaltung dieser Maßnahme, d. h. Bedarfsabschätzung, Planung und Durchführung der Veranstaltungen war ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese regionale Kooperation und Vernetzung unterstützte den regionalen Zugang und ermöglichte bedarfsgerechte Angebote.

### ***Wesentliche Wirkungen***

Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese aktiv, Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voran zu treiben.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreichte die Berufsbildung in Hamburg in drei Bereichen: erstens hinsichtlich der Ausrichtung des Angebots auf die maßnahmenspezifischen Ziele und zweitens im Bereich Umweltschutz/umweltfreundliche Methoden. Der dritte Bereich umfasste die persönliche berufliche Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Förderprogrammen eine wichtige Rolle spielen, zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbeiriche beitragen und damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen einnehmen.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

**Finanzielle Ausgestaltung:** Der Mittelabfluss dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Weiterbildungsmaßnahme funktionierte in der abgeschlossenen Förderperiode gut. Sollte in den nächsten Jahren bei anderen Maßnahmen der Mittelabfluss hinter den Erwartungen zurückbleiben, wird angeregt, Teile dieser Mittel für die Maßnahme 111 bereitzustellen. Im Bereich der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen besteht in der neuen Förderperiode ein großer bzw. steigender Bedarf. Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und poli-

tischer Rahmenbedingungen. Ob die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch zusätzliche Mittel möglich ist, sollte deshalb in jedem Jahr überprüft werden.

**Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:** Die Ausrichtung der bislang geförderten Berufsbildungsmaßnahmen sollte beibehalten werden, da sie dem Bedarf entspricht. Dazu tragen auch die Trägerstrukturen und die kooperativen Planungsprozesse bei.

### 1.3.3 Kapitel V – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

#### *Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzvolumen*

Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichszahlungen (Maßnahme C1) nach Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 ist die gleichzeitige Teilnahme an Maßnahme C3 Vertragsnaturschutz auf den spezifischen Flächen. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, für die hoheitliche Beschränkungen (mindestens Verzicht auf Pflanzenschutzmittel) gelten.

Die Maßnahme wurde 2001 erstmalig in Anspruch genommen. Bis 2004 hat sich die geförderte Fläche von 125 ha auf 592 ha fast verfünffacht (2006: 576 ha). Die durchschnittliche Förderfläche der 51 Beihilfeempfänger betrug 11,3 ha. Dies entsprach einer Beihilfeshöhe von 510 Euro pro Antragssteller und Jahr. Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche an der als operationelles Ziel angegebenen potenziellen Förderfläche lag bei knapp 85 %. Die potenzielle Förderfläche bezieht sich innerhalb der eigentlichen Gebietskulisse nur auf Flächen, für die auch Vertragsnaturschutz vereinbart war.

Die verausgabten Mittel der Haushaltslinie bis einschließlich des Jahres 2006 betrugen 0,1 Mio. Euro.

#### *Wesentliche Wirkungen*

**Einkommenswirkungen:** Inwieweit die Ausgleichszahlungen Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen gewährleisten, konnte aufgrund von datentechnischen Restriktionen nicht beantwortet werden.

**Umweltwirkungen:** Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Hervorzuheben ist, dass als Mindestauflage der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel einzuhalten ist.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Empfohlen wird eine Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen der Ausgleichszahlungen an die Entkoppelung und der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline.

## **1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen**

### ***Inanspruchnahme***

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 setzten sich aus zwei Bausteinen zusammen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) inklusive Maßnahmen der fakultativen Modulation sowie Vertragsnaturschutz.

Das Fördervolumen für die AUM betrug im Förderzeitraum ca. 6 Mio. Euro, davon 0,03 Mio. Euro Modulationsmittel. Der durchschnittlich verausgabte Beihilfebetrug betrug rd. 175 Euro/ha Förderfläche und rd. 3.700 Euro je Beihilfeempfänger und Jahr.

Die geförderte Fläche stieg seit 2000 von 3.200 ha brutto (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) um rund 27 % auf 4.100 ha in 2006. Die durch AUM geförderte Fläche betrug zum Förderhöchststand im Jahr 2005 rund 4.400 ha. Das entsprach einem knappen Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs. Die geförderte Fläche entfiel zu 62 % auf die MSL- und Modulationsmaßnahmen, zu 38 % auf den Vertragsnaturschutz. Die Flächenzunahme war maßgeblich dem Zuwachs der Grünlandextensivierung und den Modulationsmaßnahmen zuzuschreiben. Der Förderflächenumfang des Vertragsnaturschutzes blieb hingegen im gesamten Förderzeitraum annähernd konstant bei 1.600 ha. Von den 1.040 landwirtschaftlichen Betrieben Hamburgs nahmen im Jahr 2005 15 % an den Agrarumweltmaßnahmen teil (netto 153 Betriebe), mehr als zwei Drittel davon am Vertragsnaturschutz (netto 115 Betriebe). Bezogen auf landwirtschaftliche Betriebe – ohne spezialisierte Obst-, Gemüse- oder Zierpflanzenbaubetriebe – lag die Teilnahmequote bei 50 %.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. So stellten die Teilnehmer an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Durchschnitt 15 ha ihrer durchschnittlich 63 ha LF unter Vertrag. Dies entsprach 65 % ihres Grünlands. Die Teilnehmer der Mulch- und Direktsaatverfahren zählten, gemessen an ihrer LF (Median 172 ha), zu den großen bis sehr großen Betrieben in Hamburg. 2,8 % der im InVeKoS 2005 gemeldeten Ackerfläche (4.370 ha) wurden im Mulchsaatverfahren bestellt. Ähnliche Werte erreichte mit 3,2 % der Ackerfläche die Winterbegrünung. Die Ackerfläche der teilnehmenden Betriebe reichte

von 10 ha bis maximal 138 ha und betrug im Durchschnitt 74 ha. An der betrieblichen Grünlandextensivierung beteiligten sich vorrangig flächenstarke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße von über 50 ha. Mit rd. 4,8 % der LF entsprach der Anteil der geförderten, ökologisch bewirtschafteten LF in etwa dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %. Mit 13 Betrieben wurden rund 2,2 % der landwirtschaftlichen Betriebe im engeren Sinn erreicht.

### ***Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen***

In der Evaluation wurde herausgestellt, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig „positive“ und zum Teil auch „sehr positive“ Wirkungen entfalteten. Die unterschiedlichen Schutzwirkungen der Förderflächen verteilten sich annähernd gleich auf die betrachteten Ressourcen. So wurden Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie Schutz und Verbesserung der Artenvielfalt in Normallandschaften und des Landschaftsbildes auf über 80 % der Förderfläche realisiert. Lediglich spezifische Habitatschutzmaßnahmen auf für die Natur sehr wichtigen Flächen umfassten mit 38 % weniger Förderflächen. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 11 % und 26 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hamburgs durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich die kontinuierliche Zunahme der Grünlandextensivierung sowie der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (2006: rd. 3.600 ha). Allerdings sind auf der LF kaum Bodenbelastungen durch Erosion oder Stoffeinträge zu verzeichnen. Die Maßnahmen hatten daher überwiegend vorsorgenden Charakter.

Auch die Problematik der Nitratauswaschung wurde mit 4,4 % der LF gering eingeschätzt, dennoch wurden für die MSL- und Modulationsmaßnahmen Wasserschutzziele formuliert. Potenziell standen knapp 3.500 ha Förderfläche mit Grundwasserschutzwirkung zur Verfügung, die jedoch in den nitratauswaschungssensiblen Gebieten lediglich eine Treffgenauigkeit von 3 % erreichten. Damit konnten 20 % der auswaschungssensiblen Flächen erreicht werden. Im Oberflächenwasserschutz war die Treffgenauigkeit entlang der Gewässer mit 93 % der Förderflächen wesentlich besser, was nicht zuletzt auf das dichte Gewässernetz Hamburgs zurückzuführen ist.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Sie erreichte mit 85 % der Förderflächen rd. 25 % der LF. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes die Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (Mulch- und Direktsaatverfahren, Winterbegrünung). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen konnten durch den Vertragsnaturschutz annähernd konstant gehalten werden und erreichten rd. 11 % der LF.

Von rund 3.340 ha AUM-Fläche und damit von rund 24 % der LF in Hamburg gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Mit rd. 1.550 ha entfielen aber auch 38 % der Förderflächen auf Maßnahmen, die die spezifische kulturelle Eigenart, insbesondere der Hamburger Grünlandwirtschaft, zum Ausdruck bringen und damit das Landschaftserleben für die Naherholung der Metropole aufwerten.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstruments seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen vorgeschlagen werden. Auch zukünftig besteht Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete, insbesondere entlang der Gewässer, und die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Für folgende Teilmaßnahmen wird

- **ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen:** Ökologischer Landbau, Vertragsnaturschutz (mit folgenden Hinweisen zu einer möglichen Weiterentwicklung: Kombination des Vertragsnaturschutzes mit investiven Maßnahmen mit dem Förderziel der Wiedervernässung, Entwicklung einer alternativen Basisförderung „Grünland“ insbesondere vor dem Hintergrund der Empfehlung zur Aussetzung der betrieblichen Grünlandextensivierung),
- **mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen:** Winterbegrünung (Prämienanpassung, stärkere Bewerbung der Untersaaten in Mais), Mulch- und Direktsaatverfahren (Förderung nur bis zur Etablierung der Technik),
- **keine Fortsetzung empfohlen:** betriebliche Grünlandextensivierung (ggf. alternative Maßnahmen, um Pferdehalter zu erreichen, Etablierung einer Basisförderung zur Kombination mit dem Vertragsnaturschutz).

## **1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

### ***Inanspruchnahme***

In Hamburg wurde eine Förderung für die Sektoren Obst und Gemüse (O&G), Blumen und Zierpflanzen sowie Produkte des Ökologischen Landbaus angeboten. Sie besitzen neben der Fleischverarbeitung Relevanz, wobei sich die überwiegende Erzeugungsbasis in Niedersachsen und Schleswig-Holstein befindet. Die Förderung zielte vornehmlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Modernisierung der Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungseinrichtungen. Daneben sollte eine Anpassung an

veränderte Verbraucherpräferenzen bzgl. der Nachfrage nach Produkten aus ökologischer Erzeugung unterstützt werden.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 0,12 Mio. Euro für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung verausgabt. Die Investitionsbereitschaft blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur ein Unternehmen des Sektors O&G wurde mit zwei Projekten gefördert, so dass nur 6 % des ursprünglichen Finanzansatzes ausgeschöpft wurden.

### ***Erzielte Wirkungen***

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus der Administration und Sekundärquellen ergänzt wurden. Zur Auswertung kamen dabei vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die Tendenzen aufzeigen können, aber nur eingeschränkte Interpretationen zulassen.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit war zwar eine tragende Zielsetzung des Investors und kam auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlten plausible Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützte, ließen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen gaben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (z. B. Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (regionale/nationale Gütezeichen, QMS) wurden intensiv genutzt.

Der Vertragsbindungsanteil von 100 % an den bezogenen Rohwaren ließ zusammen mit einem brutto erhöhten Rohwarenbezug auf einen Erzeugernutzen der Investitionen schließen.

### ***Empfehlungen***

Insgesamt wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Hamburg und angrenzenden Bundesländern zu intensivieren. Für die relevanten länderübergreifend bestehenden Anbaugebiete sollten gemeinsam Strategien als Basis künftiger Fördermaßnahmen entwickelt werden.

### **1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten**

#### ***Inanspruchnahme***

Die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in Hamburg verlief sehr ungleichgewichtig. Während in der Maßnahme Küstenschutz mehr Mittel eingesetzt wurden als geplant, blieben alle anderen Maßnahmen hinter den ursprünglichen Planungen zurück.

- Bei der Maßnahme Küstenschutz (u) wurden, bezogen auf die Artikel-33-Maßnahmen, rund 99 % der EU-Mittel eingesetzt. Diese Maßnahme war auch in Bezug auf die anderen Förderkapitel die finanzstärkste Maßnahme im gesamten Hamburger Entwicklungsplan. Die zu fördernden Projekte waren hier bereits im Entwicklungsplan dargestellt und wurden entsprechend umgesetzt.
- Bei der Maßnahme Dorferneuerung (o) wurden 13 Umnutzungsprojekte gefördert.
- Die geförderte Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) (r) Süderelbe wurde im Herbst 2004 mit Fertigstellung der Berichtsendfassung abgeschlossen. Im AEP-Verfahren wurden wichtige Grundlagen erarbeitet und zahlreiche fachliche Entwicklungsanstöße für die Entwicklung der Region gegeben. Die AEP war darüber hinaus ein wichtiges Instrument, um die Positionen der Obstbauern und Landwirte abzustimmen. Gleichzeitig konnten sie damit ihre Belange in Planungsvorhaben gegenüber anderen Fachbereichen stärken.
- Im Rahmen der Maßnahme Flurbereinigung (k) wurden vier kleinere Projekte umgesetzt, darunter drei Verfahren zum Freiwilligen Landtausch und eine Vorstudie für ein Flurbereinigungsverfahren.
- Die Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade (s) umfasste drei Projekte.

#### ***Wirkungen***

Die Ergebnisse und Wirkungen waren aufgrund der wenigen bzw. zum Teil kleinen Projekte relativ gering und betrafen nur einige Aspekte der Bewertungsfragen.

Durch die geförderten Küstenschutzprojekte wurde ein Beitrag dazu geleistet, den Schutz von Menschen und Sachwerten gegen die Angriffe von der Nordsee her insgesamt auf einem sehr hohen Niveau zu halten. Im Bezug auf seine Wirkungen kann der Küstenschutz zwar nur als eine passive Maßnahme angesehen werden, er ist in den geschützten Gebieten jedoch die Grundvoraussetzung für alle anderen aktiven Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsplans.

Durch die geförderten Projekte der anderen Maßnahmen gingen vor allem lokale Wirkungen im direkten Umfeld aus. Die Projekte der Dorferneuerung führten in begrenztem Umfang zu Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei den Landwirten, die die Umnut-

zungen durchgeführt haben. Infolge der Projekte der Maßnahme Reit-, Wander- und Erlebnispfade sowie der durchgeführten Landtauschverfahren konnten bei den geförderten Landwirten Einkommenseffekte und betriebliche Verbesserungen entstehen. Die Wirkungen der AEP Süderelbe gehen über den Landwirtschaftssektor hinaus. Die AEP hat zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure geführt und Handlungsmöglichkeiten für das Projektgebiet hervorgebracht.

### ***Empfehlungen***

Die Flurneuordnung wurde bisher nur in geringem Umfang genutzt, um in den ländlicheren Gebieten Hamburgs die Möglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und eine Entflechtung verschiedenster Nutzungsinteressen herbeizuführen. Die Stadt Hamburg sollte an dem bisher eingeschlagenen Weg festhalten und die Flurbereinigung wirklich als ein sehr breit anwendbares Instrument zur Entflechtung von Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Eingriffsregelung) im stadtnahen Bereich erproben und einsetzen.

Die konzeptionellen Grundlagen, die beispielsweise durch die AEP Süderelbe geschaffen wurden, bieten auch nach 2006 gute Voraussetzungen für die weitere Umsetzung von Projekten und Zusammenarbeitsstrukturen unter den lokalen Akteuren. Dieses Potenzial sollte genutzt werden, um die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit einem breiten Maßnahmenangebot im neuen Hamburger Entwicklungsplan besser ausschöpfen zu können.

## **1.4 Wirkung des Gesamtprogramms**

Etwa 85 % der Mittel des EPLR Hamburg wurden für den Küstenschutz verausgabt. Der Schutz von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebieten vor Überschwemmungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates bzw. des Landes und eine Grundvoraussetzung für die Durchführung jeglicher Art von Aktivitäten. Ein direkter Zusammenhang zu den im EPLR Hamburg genannten Zielen (Beschäftigung, umweltfreundliche Landnutzung etc.) ist für 85 % der EPLR-Ausgaben nicht herzustellen.

Die typischen Probleme ländlicher Räume (geringe Besiedlungsdichte, erschwerter Zugang zu Infrastruktur) ist im stadtnahen, landwirtschaftlich geprägten Umland Hamburgs nicht gegeben. Landwirtschaftlich genutzte Gebiete im stadtnahen Raum übernehmen eine wichtige Erholungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist einerseits der Erhalt einer (typischen) landwirtschaftlichen Nutzung (Obst- und Gartenbau und Grünlandwirtschaft) und andererseits der planerisch geregelte Umgang mit den Nutzungskonflikten (Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Gewerbe, Wasserschutz, Naturschutz). Der EPLR Hamburg leistet durch die Förderung landnutzungsbezogener Maßnahmen (Extensivierungs- und Vertrags-

naturschutzmaßnahmen) und planerisch-konzeptioneller Maßnahmen (Flurbereinigung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung) einen Beitrag.

Die **Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen** des Hamburger EPLR sind sehr gering und ausschließlich in landwirtschaftlichen bzw. Garten- und Obstbaubetrieben entstanden. Zu nennen sind hier die im Rahmen der Dorferneuerung geförderte Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz zu Gewerbe- und Wohnzwecken und der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführte freiwillige Landtausch. Für das Kerninstrument zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben, die Agrarinvestitionsförderung, waren zwar positive Beschäftigungs- und Einkommensentwicklungen auf betrieblicher Ebene darstellbar, aber nicht allein auf die Förderung rückführbar.

Zur Verbesserung der **Marktposition** landwirtschaftlicher Produkte trug die Maßnahme Agrarinvestitionsförderung (a) durch qualitätserhaltende Investitionsmaßnahmen sowie die Flurbereinigung mittels Kostenreduktion in der betrieblichen Außenwirtschaft in geringem Maße bei.

Direkte positive Wirkungen auf die **Umwelt** gingen in erster Linie von den Agrarumweltmaßnahmen aus, besonders wirkungsintensiv waren dabei die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Diese nahmen im Vergleich zu anderen Ländern einen relativ hohen Anteil an Flächenumfang und eingesetzten Fördermitteln im Verhältnis der gesamten Agrarumweltmaßnahmen ein. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen wurden auf bis zu 32 % (2005) der Hamburger LF umweltfreundliche Bodennutzungsformen eingeführt oder aufrecht erhalten. Mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der Grünlandextensivierung wurden allein 48 % des Hamburger Grünlands erreicht. Auf den Ackerflächen wurden in erster Linie biotische Ressourcenschutzwirkungen durch die Modulationsmaßnahmen und die Ökolandbauförderung erzielt. Hervorzuheben ist die sehr hohe Treffgenauigkeit aller Maßnahmen für den Schutz von Oberflächengewässern von durchschnittlich 93 % der Flächenanteile. Die Berufsbildungsmaßnahmen entfalteten nur indirekte positive Wirkung, da die praktische Umsetzung der Kursinhalte noch erfolgen muss.

Mit der Kombination aus Ausgleichszahlung und Vertragsnaturschutz wurden 30 % der Vertragsnaturschutzflächen in Natura-2000-Gebiete gelenkt. Damit wurde ein Drittel der LF innerhalb der Gebiete nach naturschutzfachlichen Zielen bewirtschaftet.

Der Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt war insgesamt gering. In nennenswertem Umfang wurden nur im AFP öffentliche Mittel eingesetzt, knapp sieben Prozent der Programmmittel. Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen konnten seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Darunter fielen etwa die Hälfte aller Förderfälle und rund ein Drittel der förderfähigen Investitionssumme. Nach

Einschätzung der befragten Hamburger Zierpflanzen- und Obstbauern war die Hälfte der Meinung, dass es zu positiven Umwelteffekten durch die Förderung gekommen sei. Andererseits gab es auch negative Effekte der Förderung, z. B. Bauten im Außenbereich oder energieintensive Produktionsausweitungen; zudem wurden die Umwelteffekte vorrangig als Koppelprodukt der betriebswirtschaftlich motivierten Förderung gesehen. Auf die gesamte Haushaltslinie bezogen sind demnach auf die Umwelt bezogene Nettoeffekte schwierig einzustufen.

## 1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz

### *Programmdurchführung*

Die Voraussetzungen für **Synergien** waren aufgrund der Förderrealitäten des Hamburger EPLR beschränkt, da 85 % der öffentlichen Fördermittel vom Küstenschutz vereinnahmt wurden. Diese Maßnahme stand in keinem inhaltlichen Bezug zu den anderen Maßnahmen des hamburgischen EPLR. Die restlichen Mittel fielen etwa zu jeweils 45 % auf die Agrarumweltmaßnahmen und das AFP. Die übrigen Maßnahmen nahmen nur marginale Mittelanteile in Anspruch. Ihre Wirkungen waren bereits für sich genommen kaum messbar, ein Mehr an Wirkung durch den Programmansatz konnte, allein mangels Masse, nicht in erwähnenswertem Umfang entstehen. Ansätze gab es zwischen den Maßnahmen des Förderschwerpunkts C, da sie inhaltlich und verwaltungstechnisch gut aufeinander abgestimmt und verknüpft sind.

Das im Rahmen der AEP Süderelbe und des Landschaftsplanerischen Entwicklungskonzepts erstellte gemeinsame Leitbild sowie das Entwicklungs- und Handlungskonzept bieten Anknüpfungspunkte für Umsetzungsmaßnahmen in der laufenden Förderperiode.

Insgesamt profitierten fast ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung (Förderschwerpunkte A und C sowie Maßnahmen o und s im Förderschwerpunkt B). 12,4 Mio. Euro der verbleibenden 12,7 Mio. Euro (Programmmittel ohne Küstenschutz) entfielen auf Maßnahmen, an denen ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe teilnehmen konnten.

Der größte Effekt des Programmplanungsansatzes des EPLR Hamburg lag und liegt vor allem im Anstoß behördenübergreifender gemeinsamer Diskussionen über die Hamburger Landwirtschaft, die ländlichen Gebiete Hamburgs, ihrer Funktionen und Zukunft. Die Intensität der fach- und sektorübergreifenden Abstimmungsprozesse für 2007 bis 2013 ist hierfür ein guter Beweis. Auch die etablierte LEADER-Region, die im Rahmen des Programms Stadt-Land-Fluss gefördert wird, bietet zukünftig die Möglichkeit verbesserter Synergien in dieser Region.

### ***Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen***

Als Erweiterung des bisherigen methodischen Vorgehens wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung zusätzlich die Implementationskosten des EPLR Hamburg erfasst. Damit war es möglich, die Gesamtkosten des Programms, die sich aus den Implementationskosten und den verausgabten öffentlichen Mitteln zusammensetzen, den erzielten Wirkungen gegenüberzustellen.

Insgesamt waren mit der Umsetzung der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Jahresdurchschnitt Kosten von rund 640.000 Euro verbunden (583.000 Euro ohne Küstenschutz) und umgerechnet rund 8,5 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen gebunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit 187.000 Euro knapp 30 % der Implementationskosten. Hauptposten waren hierbei die Evaluierung und der Aufwand der Bescheinigenden Stelle.

Aufgrund der geringen Größe des Landes Hamburgs zeichnet sich die Umsetzungsstruktur im Vergleich zu Flächenländern durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus.

Durch den großen Einfluss der Maßnahme Küstenschutz erreichten die Kosten zur Implementation des Hamburger EPLR mit einem Kostenanteil von 5 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln eine vertretbare Größenordnung. Ohne die Maßnahmen Küstenschutz lagen die Kosten mit 30 Cent in einem hohen Bereich. Alle Fördermaßnahmen außer dem Küstenschutz wurden den Klassen mittlerer (5,1 - 20%) und hoher Implementationskostenanteile (über 20 %) zugeordnet. Da zukünftig der Küstenschutz oder eine ähnlich konzipierte Maßnahme mit extrem hohem Mittelabfluss bei wenigen Förderfällen nicht angeboten werden, sind diese Werte richtungweisend. Im Vergleich zu anderen untersuchten Bundesländern waren allerdings die realisierten Implementationskostenanteile bei den Maßnahmen, die in größerem Umfang in Anspruch genommen wurden, nicht ungewöhnlich hoch. Aus dem Rahmen fielen die überbetrieblichen Maßnahmen des Förderschwerpunkts B und die Verarbeitung und Vermarktung mit nur wenigen Projekten, aber hohen Kosten für die Einrichtung von zahlstellenkonformen Abläufen.

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 23 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 27 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe bzw. keine Wirkungen in auf Programmebene messbaren Größenordnungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein deutlicher Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den

höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

### ***Empfehlungen***

Hamburg hat im Bundesländervergleich aufgrund seiner Stadtstaatsituation eine spezifische Agrarstruktur und andere Problemlagen bzw. Stärken im Vergleich zu Flächenländern. Diesen besonderen Umständen muss ein Programm in seiner inhaltlichen Ausgestaltung Rechnung tragen. Wesentliche „Baustellen“ sind u. a. Flächenverfügbarkeit, Wachstumsmöglichkeiten der Betriebe, die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion, umweltbezogene Herausforderungen (WRRL, Natura 2000) und die Stadt-Land-Beziehungen. Bislang war das Programm stark auf einzelbetriebliche Investitionen und flächenbezogene Maßnahmen ausgerichtet. Überbetriebliche Maßnahmen wurden im Rahmen der AEP genutzt. Diese überbetrieblichen Ansätze wären auszubauen, ebenso wie ein stärkeres Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente.

Die Implementationskostenanteile der „finanzstarken“ Maßnahmen bewegten sich auf dem Niveau anderer untersuchter Bundesländer. Schon aus diesem Grund scheint es wenig sinnvoll, auf ein eigenständiges Programm zu verzichten mit dem Ziel, Verwaltungskosten einzusparen, zumal wenn die erforderlichen Verwaltungskostenpauschalen zur Übertragung von Aufgaben realistisch berechnet werden. Darüber hinaus können nur in einem eigenständigen Programm tatsächlich die Spezifika eines Stadtstaates aufgegriffen werden.

- Hamburg sollte sich aber auf wenige Maßnahmen innerhalb des Programms konzentrieren, um die erforderliche „kritische Masse“ zu erreichen. Maßnahmen, die eher auf eine Einzelprojektförderung hinauslaufen, sollten rein national finanziert werden.
- Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Die hohen Wirkungen lassen aber auch ein weiteres Angebot sinnvoll erscheinen.
- Es sollten keine Maßnahmen „pro forma“ programmiert werden, ohne dass ein konkreter Bedarf absehbar ist. Dafür sind die Vorhaltekosten zu hoch.



# 1 Summary of the Main Results of the Ex Post Evaluation of the Hamburg Rural Development Programme

## 1.1 Financial performance

Between 2000 and 2006, around 84 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the Rural Development Plan (RDP) of Hamburg. This was about 8 million euros (10 %) more than originally planned. As these additional funds exclusively benefited Coastal Protection, the financial weighting of Coastal Protection measures rose from 70 % to about 85 % of programme funding. Apart from that, Farm Investment Aid and Agri-Environment Measures combined with Natura 2000 Compensatory Payment were more heavily financed. All other measures comprised only a few projects, some of which accordingly stood out from each other.

**Table 1.1:** Public funds (estimate and expenditures) in the Hamburg RDP

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of expenditure (percent)
<b>Axis A</b>	<b>12,40</b>	<b>6,08</b>	<b>7,2</b>
a Farm Investment Aid	7,34	5,63	6,7
b Young Farmers	0,67	0,20	0,2
c Vocational Training	0,14	0,13	0,2
g Processing and Marketing of Agricultural Products	1,04	0,12	0,1
m Marketing of Quality Products	1,53	0,00	0,0
Commitments from Reg. (EC) No. 950/97	1,69	0,00	0,0
<b>Axis B</b>	<b>56,10</b>	<b>72,15</b>	<b>85,4</b>
k Land Consolidation	0,70	0,04	0,0
o Village Renewal	1,36	0,39	0,5
r Rural Planning	0,41	0,25	0,3
s Tourism and Handcraft	0,13	0,02	0,0
u Coastal Protection	53,50	71,45	84,6
<b>Axis C</b>	<b>7,48</b>	<b>5,93</b>	<b>7,0</b>
e Nature-2000-Payments	0,21	0,10	0,1
f Agri-Environment Measures (*)	5,64	3,91	4,6
i Forestry Measures	0,04	0,00	0,0
Commitments from previous programmes (2078, 2080)	1,59	1,92	2,3
<b>Other tasks (evaluation)</b>	<b>0,76</b>	<b>0,32</b>	<b>0,4</b>
<b>Total public expenditure</b>	<b>76,74</b>	<b>84,47</b>	<b>100,0</b>

\* Without expenditure for modulation

Source: Authors' calculations based on funding data of Hamburg.

Compared with the 2nd pillar, direct payments in Hamburg were of secondary importance in 2006, even when Coastal Protection measures, as a feature specific to Hamburg, is ignored.

Of the EU co-financed programmes in 2000 to 2006, the greatest influx of funds – after ESF co-financed employment support – took place in the Hamburg RDP. Regional funding, because it was concentrated in Sankt Pauli, played a negligible role and so, too, did fisheries funding.

Outside of the support for Coastal Protection, the Hamburg RDP was a sectorally focused programme. Expressed in terms of UAA, the annual funding intensity of the sectoral measures was around 150 euros per hectare and 1,800 euros per holding; these figures are significantly higher than the calculated values for Schleswig-Holstein and Lower Saxony.

## 1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure in place to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. Additional problems in the past were the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the programme responsible.

The evaluation of the Hamburg RDP drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, GAK [German Joint Task ‘Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection’] monitoring tables, IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data).

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating the Hamburg RDP. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for

the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the *Bundesländer* a chance for in-depth exchanges.

### **1.3 Core statements of the support chapters**

#### **1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid**

##### ***Output and results***

From 2000 to 2006, there were 304 beneficiaries in Hamburg of approved funding worth nearly 9 million euros of public funds. The supported investment volume totalled 27 million euros. The focus of funding, with regard to the eligible investment volume, was on horticultural and agricultural buildings (90%), and especially on greenhouse construction (52 %) and other buildings. The latter included many investments in ultra-low-oxygen camps in fruit-growing. Investments in agricultural plantations accounted for 4 % of the funded investment volume. About half of funded investments were classified as having a positive environmental effect.

##### ***Key impacts***

It proved possible to conduct before/after and with/without comparisons on just 25 funded horticultural holdings for whom the time taken to complete the project was commensurately long. Given this small number and the heterogeneous holding structure (production lines), the data is unlikely to lead to reliable statements. The small number of cases was due not to the insufficient data provided by Hamburg, but rather to the time interval required between project completion and the measurement of the effects. Supplemental data were collected in the form of a written questionnaire submitted to managers of supported horticultural holdings with investments in direct marketing.

With regard to the effects of the supported investments, the horticultural production lines need to be differentiated. Basically, the effects were significantly more positive in ornamental plant cultivation than in fruit and vegetable growing. This reflects both the views of the surveyed beneficiaries and the trends that can be observed in the secondary data.

Income development was overwhelmingly positive among supported holdings engaged in ornamental plant cultivation. This is supported by the before/after comparison and by the comparison of the funded holdings with the ZBG establishments. Since the funded support did not, on average, lead to an extension of land under ornamental plant cultivation, the earnings improvement was the result of more intensive production. In contrast, the books of account show that income fell in fruit and vegetable growing. This result for fruit-growing contradicts the results of the survey completed by the holdings managers. One

reason could be that the higher producer prices in 2007 were not reflected in the books of accounts evaluated.

These gross effects of the supported investments cannot be used to make inferences about the net effect of the funding, as the investments, according to the surveyed managers, would have taken place anyway, in some cases without support, and on a smaller scale or at a later time.

Similar trends were revealed by the quantitative analysis of labour and land productivity. The surveyed managers' qualitative assessment of the working conditions and product quality again underlines the need to differentiate between the growing divisions. In ornamental plant cultivation and fruit-growing, the developments arising from the funded investment were viewed positively, while they were seen to be more negative by horticultural holders.

The Authority for Industry and Labour (BWA) had stated the overarching objective of investment funding to be conservation of the rural landscape. However, some 80 % of the surveyed beneficiaries believed the supported investments had no influence on this objective (lack of relevance of farm investment aid). Only a few respondents, mostly fruit-growers, could see positive effects here. Three-quarters of vegetable gardeners surveyed even believed that the supported investments caused a deterioration of the rural landscape. The ability of holdings managers to assess the effects of farm investment aid on the rural landscape needs to be critically assessed here.

The *GAK* report data indicated a high proportion of investments with positive environmental effects (around 50% of supported cases). The many energy-saving greenhouse investments were mostly responsible for this. The managers surveyed also believed that almost half of the investments led to improved environmental protection. A question mark needs to be placed over the need for implementing support for energy-saving investments, which economic reasons dictate should be made anyway as energy prices rise.

### ***Key recommendations***

The analyses indicate that the Farm Investment Aid was not focused enough (relevance and effectiveness deficiencies) and was characterized by deadweight effects (inefficiencies). Building on the empirical results and for fundamental reasons, it is recommended that investment support be focused more on key issues in the future. One funding goal in this sense would be the elimination of serious structural deficiencies in horticulture (Vierlande and Marschlande) combined with simultaneous conservation of this rural landscape. However, this would require a combination of mobility-promoting instruments (for example, abandonment premia, acquisition of abandoned farms, co-operation incentives and appropriate advice) and investment aid. The sole investment support leading to further

intensification on existing areas will not provide a long-term solution to the difficult competitive situation of the affected holdings. Holdings which cannot finance the necessary growth due to lack of credit guarantees should be offered pro rata state guarantees, provided that the anticipated return on investment can be demonstrated.

However, if the current production structure is to be preserved, e.g., for conserving the countryside, targeted compensatory payments for managing the areas would be more effective.

### **1.3.2 Chapter III – Vocational Training**

#### ***Output and results***

Uptake of the measure matched the set target level. Over 94 % of funding originally earmarked in the Hamburg RDP was disbursed. From 2000 to 2006, 89 up-skilling events, almost exclusively lasting 1 day and involving around 2,850 participants, were funded. Women made up 28 % of the participants.

The funding was aimed at a series of seminars and lectures held under: “Environmental and resource-friendly cultivation in Hamburg, as per Directive (EC) 1257/1999.” It was the Training and Information Centre for Horticulture in Hamburg (BIG) which initially requested and received the grant. BIG played the leading role among the seven groups which make up the working group “Planning of events in accordance with Directive (EC) 1257/1999” and forwarded the funds to that group which ran the course. The annual programme was agreed in this working group, which also numbered the Environmental Protection Agency and Agriculture Chamber. The courses were offered mainly by three institutions: BIG, who ran over 70 % of the courses, *Ökoobstbaugruppe Norddeutschland* (ÖON), and *Obstbauversuchs- und Beratungsring Jork* (OVB). A pivotal role in the success of this measure was the annual participation of relevant groups to perform needs assessment, planning and implementation of the events. This regional cooperation and networking supported regional access and spawned a programme of events that catered to demand.

#### ***Key impacts***

The Vocational Training increases the participants’ chances to up-skill quickly as a way of solving their own problems, needs or operational challenges. It provides active assistance for pressing ahead with changes and possible solutions for the participants’ professional and operational prospects.

The relatively greatest successes achieved in Vocational Training in Hamburg lay in three areas: first, as regards alignment of the programme with the specific goals of the measure

and, second, in the field of environment protection/environmentally friendly methods. The third area was that of personal career development concerning “improvements which cannot be measured in monetary terms”. These include improvements in technical expertise, professional skills, motivation and a better overview of operational processes.

Vocational Training measures can also be important for the implementation of funding programmes, contribute to greater acceptance of other programme areas and so they occupy a key position in the implementation of individual measures.

### ***Key recommendations***

The following suggestions and comments relate to the training and information measure for the new funding period starting in 2007:

**Financial form:** There was a good outflow of funds for this up-skilling measure with its comparatively limited financial scope in the concluded funding period for. If, in the next few years, the outflow of funds for other measures falls below expectations, it is suggested that parts of that funding be allocated to measure 111. The new funding period will see heavy or rising demand for Vocational Training and information measures. Reasons include structural change and the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions. There should therefore be an annual review of the scope for additional funding for Vocational Training.

**Substantive and thematic form:** The orientation of hitherto funded Vocational Training measures should be maintained, as it meets demand. The structure of educational institutions involved and collaborative planning processes contribute to this, too.

## **1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions**

### ***Output and results***

A condition for the granting of compensatory payments (measure C1) under Article 16 of Reg. (EC) No. 1257/1999 is simultaneous participation in measure C3: “Contractual nature conservation on specific areas”. The target area includes grassland within the scope of Natura 2000 to which sovereign restrictions apply (abandonment of pesticides, at least).

The measure was first available in 2001. By 2004, the supported area had almost quintupled from 125 ha to 592 ha. (2006: 576 ha). The average supported area of the 51 beneficiaries was 11.3 ha. This corresponded to aid of 510 euros per applicant per year. Some 85 % of the potential UAA identified as an operational goal was actually supported.

Within the actual target area, the potential UAA area refers only concerns areas for which contractual nature conservation had been agreed.

Up to and including 2006, disbursed funds from the budget line amounted to 0.1 million euros.

### ***Key impacts***

**Income effects:** The extent to which the compensatory payments ensure compensation for income lost due to nature conservation requirements could not be answered on account of data restrictions.

**Environmental effects:** Environmental effects above and beyond the maintenance of grassland management are expected to be limited, since sovereign management legislation must be observed, even in the absence of compensatory payment. However, classification as nature reserves can provide lasting minimum protection for valuable areas – this level of precision cannot be achieved with voluntary contractual nature conservation limited for certain periods. It should be stressed that it is a minimum requirement for pesticides to be abandoned.

### ***Key recommendations***

It is recommended that the compensatory payments for Natura 2000 areas be continued, with allowance for the new agricultural policy framework. In particular, these are an adjustment of the costing principles for compensatory payments to decoupling, and the substantive synchronization of the compensation-related funding principles with the cross-compliance facts as a baseline.

## **1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures**

### ***Output and results***

The Agri-Environment Measures (AEMs) of the funding period 2000 to 2006 had two components: market and location adjusted land management (MSL), including measures of facultative modulation, and contractual nature conservation.

The funding volume for the AEMs in the funding period amounted to about 6 million euros, of which 0.03 million euros were modulation funds. The average amount of aid disbursed was around 175 euros/ha supported area and around 3,700 euros per recipient per year.

The UAA funded increased by around 27 %, from 3,200 ha gross in 2000 (ignoring combination funding on the same area) to 4,100 ha in 2006. At the height of funding in 2005, approximately 4,400 ha of land was in receipt of AEM support. This represented nearly a third of UAA in Hamburg. Some 62 % of the supported UAA was accounted for by the MSL and modulation measures and 38 %, by contractual nature conservation. The growth in UAA was mostly attributable to the growth of grassland extensivisation and the modulation measures. Throughout the funding period, however, the UAA supported under contractual nature conservation remained nearly constant at 1,600 ha. In 2005, some 15 % of the 1,040 agricultural holdings in Hamburg participated in the AEMs (net: 153 holdings), of which more than two-thirds participated in contractual nature conservation (net: 115 holdings). Expressed in terms of agricultural holdings – excluding specialized fruit, vegetable or ornamental plant cultivation – the participation rate stood at 50 %.

The holdings participating in the AEMs were consistently much larger than those without AEM funding. Thus, participants in contractual conservation had an average of 15 ha of their average 63 ha land under contract. This corresponded to 65 % of their grassland. The participants in conservation tillage ranked among the large-to-very-large holdings in Hamburg as measured by their UAA (median: 172 ha). Some 2.8 % (4,370 ha) of the arable land registered in IACS 2005 was under mulch seeding. Similar levels were reached by winter green cover, at 3.2 % of arable land. Arable land among the participating holdings ranged from 10 ha to a maximum of 138 ha and averaged 74 ha. The chief participants in grassland extensivisation of holdings were large mixed and grassland holdings of 50 ha and more. At approximately 4.8 % of UAA, the proportion of supported, organically farmed UAA roughly matched the national average of 4.6 %. Some 13 holdings or approx. 2.2 % of agricultural holdings in the narrower meaning of the phrase were reached.

### ***Key resource-protection effects***

The evaluation demonstrated that the AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental media. The different protective effects of the supported areas were distributed more or less equally across the relevant resources. Thus, soil and water conservation effects, along with protection and improvement of biodiversity in normal landscapes and the rural landscape, were achieved in over 80 % of the supported UAA. Only specific habitat-conservation measures on areas of very great natural importance covered a smaller supported area, namely 38 %. Between 11 % and 26 % of the UAA in Hamburg is reached by agro-environment funding, the exact figure depending on the effectiveness of the measures for resources requiring protection.

Soil protection benefited from the continuous increase in grassland extensivisation as well as the strong growth in supported UAA of arable land related AEMs introduced in 2004 (2006: around 3,600 ha). However, the UAA suffered hardly any soil stress due to erosion

or substance discharges. The measures were therefore predominantly of a preventive character.

The problem of nitrate leaching was deemed to be low, at 4.4 % of UAA. Nonetheless, water conservation targets were formulated for the MSL and modulation measures. There were nearly 3,500 ha of supported area with groundwater conservation effect potentially available, but the accuracy in areas at risk of nitrate leaching was just 3 %. This meant that 20 % of UAA vulnerable to leaching was reached. In surface-water conservation, accuracy along the waters was much better at 93 % of supported areas, a fact which is due in no small part to the dense water network in Hamburg.

The extension of supported UAA for protecting flora and fauna in the normal landscape was similar to that for water conservation. At 85 % of the supported areas, it reached around 25 % of UAA. In addition to a reduction of input use, the starting point for this was especially the extension of areas employing environmentally-friendly cultivation patterns (conservation tillage, winter green cover). The supported UAA for conserving valuable habitats and ecological infrastructures was kept almost constant through contractual nature conservation, and reached around 11 % of UAA.

From around 3,340 ha of AEM land, and thus around 24 % of UAA in Hamburg, there were indirect effects on the landscape and the landscape experience in 2006, particularly on diversity and coherence of the landscape. At about 1,550 ha, however, 38 % of the supported UAA accounted for measures that express the specific cultural identity, in particular Hamburg's grasslands, and thus enhance the landscape experience for the recreational value of the metropolis.

### *Key recommendations*

Based on the above contributions by the AEMs to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument be continued, although they propose that adjustments be made to details or that funding be suspended for some sub-measures. In the future, there will be an increased need from the point of view of resource conservation to target sensitive areas, especially along the surface waters, or the holdings operating there, with AEMs. For the following sub-measures,

- **Continuation of funding is recommended in full:** Organic farming, contractual nature conservation (with the following suggestions for possible further development: combination of contractual nature conservation with investment measures aimed at re-wetting, development of an alternative “grasslands” base funding, especially in light of the recommendation to suspend the grassland extensivisation of holdings),

- **Restricted continuation is recommended:** Winter green cover (premia adjustment, greater advertising of the nurse crops in maize), conservation tillage (support only until the technique has become established),
- **Continuation is not recommended:** Grassland extensivisation of holdings (possibly alternative measures to reach horse keepers, establishment of base funding for combination with contractual nature conservation).

### 1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products

#### *Output and results*

Funding was available in Hamburg for the sectors Fruit and Vegetables, Flowers and Ornamental Plants, and Organic Produce. These sectors follow the sector meat processing in terms of relevance, with the bulk of the production base located in Lower Saxony and Schleswig-Holstein. Funding is aimed primarily at improving competitiveness through modernization of the processing, storage and marketing facilities. A further goal is to support adaptation to changing consumer preferences concerning demand for organic produce.

Between 2000 and 2006, only 0,12 million euros were spent for supporting processing and marketing activities in Hamburg. Willingness to invest lagged very much behind expectations. Only one company in the Fruit and Vegetables sector was supported (two projects), so that only 6 % of the original finance was availed of.

#### *Key impacts*

The evaluation was based on the methodological tools which were developed largely during the mid-term evaluation. The impact analysis focused on obtaining primary data from a questionnaire, and these were supplemented by information from the administration and secondary sources. Included in the evaluation were mainly before/after statements that can identify trends but offer limited scope for interpretation.

Overall, the analysis shows that support for processing and marketing in the Fruit and Vegetable sector has improved the competitiveness of holdings funded at a low level only slightly at best. While an improvement in competitiveness was a key objective of the investor and also found expression in the intensive use of quality management systems (QMS), there was a lack of credible evidence relating to efficiencies and cost reductions achieved and increased value added.

Indications that the funding aided efforts to raise quality were gleaned from the goals mentioned in the questionnaire for the current projects. By contrast, investigated quality as-

pects of the raw materials (such as organic products) failed to yield evidence of improved quality. Quality aspects of the end products (regional/national quality marks, QMS) were used intensively.

The percentage contractual obligation, namely 100 %, in respect of raw materials purchased, together with a gross increase in the purchase of raw materials, suggested that there was a producer benefit derived from the investments.

### *Key recommendations*

Overall, it is recommended that the cooperation between Hamburg and neighbouring *Bundesländer* be intensified. For the relevant cultivated areas overlapping between *Länder*, joint strategies should be developed as a basis for future support measures.

## **1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas**

### *Output and results*

Use of Article 33 measures in Hamburg was very imbalanced. The Coastal Resources measure used more funds than planned, while all other measures lagged behind the original plans.

- The Coastal Protection (u) measure saw a roughly 99 % uptake of EU funds, expressed in terms of Article 33 measures. In relation to the other funding chapters, too, this measure was the most heavily financed measure in the entire development plan for Hamburg. In this case, the projects to be funded were already part of the development plan and were implemented accordingly.
- The Village Renewal (o) measure supported 13 conversion projects.
- The funded Süderelbe Agricultural Development Plan (*AEP*) (r) was completed in the autumn of 2004 with the conclusion of the final report. The *AEP* process devised important principles and provided numerous technical development stimuli for the development of the region. The *AEP* was also an important tool for agreeing the positions of the fruit growers and farmers. At the same time, they had the chance to strengthen their positions in planning projects relative to other technical areas.
- As part of the Land Consolidation (k) measure, four smaller projects, including three Voluntary Land Exchange procedures and a preliminary study for a Land Consolidation procedure were implemented.
- The Riding, Hiking and Adventure Trails measure (s) comprised three projects.

### ***Key impacts***

As the projects were few and, in some cases, relatively small, the results and effects were relatively small and only concerned some aspects of the evaluation questions.

The supported Coastal Protection projects made a great contribution to protecting people and property against the attacks from the North Sea. While, in terms of its impacts, coastal protection can be seen as only a passive measure, in the protected areas, it is a fundamental condition for all other active measures within the development plan.

Projects funded by the other measures primarily radiated local effects into the immediate environment. The Village Renewal projects had limited income and employment effects among farmers who carried out conversions. The projects of the Riding, Hiking and Adventure Trails measure, and the executed Voluntary Land Exchanges, generated income effects and operational improvements among the supported farmers. The impacts of the *AEP Süderelbe* extend beyond the agriculture sector. It has led to cooperation between different actors and opened up negotiation possibilities for the project area.

### ***Key recommendations***

There was only marginal take-up of re-parcelling as a means of improving the opportunities for agricultural holdings and unentangling all kinds of user interests in the more rural areas of Hamburg. The city of Hamburg should stick to its chosen path and test and deploy land consolidation as a really very broad instrument for unentangling user interests (agriculture, housing, transport, environmental protection, regulatory interference) in the urban area.

The conceptual principles, for example, which were created by the *AEP Süderelbe*, also offer good conditions after 2006 for the further implementation of projects and cooperation structures among local actors. This potential should be tapped to make better use of the EU funds available in the period from 2007 to 2013 in the form of a broad range of measures in the new Hamburg RDP.

## **1.4 Impact of the overall programme**

Approximately 85 % of the Hamburg RDP funds were disbursed on Coastal Protection. The protection of settlement and agricultural areas against flooding is a central task of the state or *Land* and a prerequisite for conducting any kind of activities. A direct connection between the objectives named in the Hamburg RDP (employment, environment-friendly land use, etc.) cannot be established for 85 % of RDP expenditure.

The typical problems of rural areas (low population density, difficult access to infrastructure) are not encountered in the urban, agricultural hinterland of Hamburg. Agricultural areas in the urban area take on an important recreational function. A prerequisite for this is on one hand the preservation of (typical) agricultural use (fruit-growing, horticulture and grasslands) and, on the other, the planned resolution of usage conflicts (agriculture, urban development, trade, water conservation, nature conservation). The Hamburg RDP makes a contribution in this area through its support for land-use-related measures (extensification and Contractual Nature Conservation) and planning-conceptual measures (Land Consolidation, agricultural and structural development).

The **employment and income effects** of the Hamburg RDP are very slight and occurred only in agricultural or horticultural and fruit-growing holdings. Worth mentioning here are funded conversion – as part of Village Renewal – of buildings to commercial and residential purposes and voluntary land swapping as part of land consolidation. For the core instrument aimed at creating income and employment in agricultural holdings, namely farm investment aid, positive employment and income trends were evident at the enterprise level, but did not stem solely from the support.

The Farm Investment Aid (a) made a small contribution to an improvement in the **market position** of agricultural by virtue of the quality-retaining investment measures and Land Consolidation by reducing management costs of the holdings.

Direct, positive effects on the **environment** primarily emanated from the Agri-Environment Measures, with Contractual Conservation Measures being particularly effective. Compared with the situation in other *Länder*, these accounted for a high proportion of land area and funds deployed, relative to overall agri-environment measures. The various measures led to the introduction or maintenance of environmentally friendly forms of land use on up to 32 % (2005) of Hamburg UAA. With Contractual Nature Conservation Measures and grassland extensivisation, only 48 % of Hamburg's grassland was reached. On arable land (about 560 ha), primarily biotic resource-protection effects were achieved through modulation measures and the support for organic agriculture. Attention is drawn to the very high accuracy of all measures for the protection of surface waters, namely an average of 93 % of land. The Vocational Training measures unfolded only an indirect, positive effect, since transfer to practical implementation after course participation still needs to occur.

Some 30 % of the Contractual Nature Conservation areas in Natura 2000 sites were controlled with a combination of compensatory payment for Areas with Environmental Restrictions and Contractual Nature Conservation. Thus, one-third of UAA within the areas was managed according to nature conservation management objectives.

Overall, the proportion of measures with emphasis on production and development aspects that yielded positive secondary results for the environment was low. Use of public funds to any appreciable extent occurred only within the scope of farm investment aid – nearly seven percent of programme funds. Investments to improve natural environmental conditions have been eligible for special grant support since 2002. These included about half of all supported cases and approximately one third of the eligible investment amount. Of the Hamburg ornamental plant and fruit-growers surveyed, half believed that the funding had positive environmental effects. This positive estimate was tempered on one hand by the negative effects of the support, for example, for outdoor buildings, energy-intensive production expansions, while, on the other, the environmental effects were primarily seen as a by-product of the economically motivated support. In terms of the entire house line, therefore, the environment-related net effects are difficult to classify.

## **1.5 Programme implementation and funding efficiency**

### ***Programme implementation***

The conditions for **synergies** were limited due to the funding realities of the Hamburg RDP, as Coastal Protection accounted for 85 % of public funds. This measure bore no substantive relation to the other activities of the Hamburg RDP. The remaining funds were divided roughly 45 % each between Agri-Environment Measures and Farm Investment Aid. The other measures accounted for only marginal proportions of the funds. Their effects were already in themselves barely measurable; a lack of critical mass meant that the programme could not generate any appreciable additional effect. Approaches existed among the measures of funding priority C, since they are well coordinated and linked with each other, both substantively and administratively.

The collective vision statements created in the context of the *AEP Süderelbe* and the Landscape Development Concept, as well as the Development and Action Concept, provide starting points for implementing measures in the current funding period.

Overall, virtually only agricultural and horticultural holdings benefited from the funding (funding priorities A and C, as well as measures o and s in funding priority B). Some 12.4 million euros of the remaining 12.7 million euros (programme funds without Coastal Protection) were accounted for by measures in which only agricultural holdings were able to participate.

The greatest effect of the programming approach of the Hamburg RDP lay and lies mainly in the idea of cross-agency discussions about Hamburg agriculture, rural areas of Hamburg, their functions and future. The intensity of the multidisciplinary and cross-sectoral consultation processes for 2007 to 2013 is good proof of this. Even the established

LEADER region, which is supported within the framework of the City-Countryside-River Programme, provides scope for improved synergies in this region in the future.

### *Overview of the cost-effectiveness of measures*

By way of extending the hitherto employed methodology, the implementation costs of the Hamburg RDP were logged during the ex-post evaluation. This made it possible to compare the total cost of the programme, composed of the implementation costs and disbursed public funds, with the effects achieved.

Overall, implementation of the measures of the Hamburg RDP cost an annual average of around 640,000 euros (583,000 euros without Coastal Protection) and tied up around 8.5 full jobs within the state administration or the commissioned establishments. Some 187,000 euros, or nearly 30 % of the implementation costs, were accounted for by cross-section-related implementation costs, the so-called programme overhead. The main items here were the evaluation and outlay incurred by the Certifying Body.

Given the small size of the State of Hamburg, the implementation structure is characterized by a relatively small number of agencies, compared with *Länder*.

Due to the great influence of the Coastal Protection measure, the implementation costs of the Hamburg RDP of 5 cents per disbursed euro of funding were reasonable. Without coastal protection measures, the costs were at the higher end of the scale, at 30 cents. All supported measures, except for coastal protection, were categorized as having medium (5.1-20 %) and high implementation cost ratios (over 20 %). Since, in the future, coastal protection or a similarly conceived measure (extremely high outflow of funds on a few supported cases) will no longer be offered (BWA, 2007b), these are forward-looking figures. Compared with other *Bundesländer* surveyed, however, the implementation cost ratios of measures which had greater uptake was not unusually high. Prominent were measures of funding priority B that are not targeted to individual farms and support for Processing and Marketing, which had few projects but incurred high costs for the establishment of paying-agency-compliant processes.

The cost-effect synopsis examined the ratio of the cost components implementation costs and disbursed public funds (total costs) to the effects obtained. Around 23 % of the total costs in 2005 were incurred by measures of high impact while 27 % of the total costs went to measures of medium impact. The other measures tended to have little or no effects measurable at the programme level. No pronounced correlation was found between the implementation cost ratios and the effect levels reached. The prospects of achieving a further reduction of implementation costs are rather unrealistic for the funding period 2007 to 2013. The reason is to be found in the higher requirements imposed by EU-COM on reporting and implementation of controls.

### ***Key recommendations***

On account of its city-state status, Hamburg is in a unique situation, relative to other *Bundesländer*, as regards agricultural structures, and also has other problems and strengths in comparison to the other *Bundesländer*. The content of any programme must reflect these special circumstances. Key “building sites” include land availability, growth opportunities for the holdings, the intensity of agricultural production, environmental challenges (WFD, Natura 2000) and the urban-rural relations. So far, this programme has been heavily focused on investments in individual holdings and area-related measures. Measures not targeted to individual farms were used as part of the Agricultural Development Plan. These approaches would need to be expanded, and greater intermeshing of the various instruments would be required.

The implementation cost ratios of “heavily financed” measures were on a par with those of other *Bundesländer* studied. If the necessary administrative cost allowances for transferring tasks were realistically calculated, it would make little sense to abandon a separate programme for the sake of saving on administrative costs. Moreover, only a separate programme is able to actually reflect the specifics of a city-state.

- Hamburg should, however, focus on a few measures within the programme to ensure the necessary “critical mass”. Measures that tend to focus more on individual project support should be financed purely nationally.
- There is little potential for reducing the implementation costs for measures such as contractual nature conservation for which there is little standardization as regards implementation. However, the scale of the effects achieved make a further programme appear useful, however.
- No “pro forma” measures should be programmed in the absence of foreseeable concrete demand. The contingency costs for this are too high.